Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

34 356 (R2064)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

34 359

Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

E[1]

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 november 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake het bovengenoemde voorstel van Rijkswet en de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. In de nadere memorie van antwoord ga ik op de gestelde vragen bij de beide voorstellen in. Voor wat betreft de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding zal ik dit mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doen.

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of voor jihadisten met een enkele nationaliteit nog steeds geldt dat zij onherroepelijk strafrechtelijk veroordeeld moeten zijn alvorens hun nationaliteit kan worden ingetrokken, en of dat voor jihadisten met een dubbele nationaliteit niet langer nodig is.
Er lijkt bij deze leden sprake te zijn van een misverstand. Wanneer het Nederlanderschap wordt ingetrokken na een strafrechtelijke veroordeling of in het belang van de nationale veiligheid, is in alle gevallen een voorwaarde dat betrokkene hierdoor niet staatloos wordt. Ook na een

[1] Letter E heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 356 (R2064).

kst-34356-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling kan het Nederlanderschap niet worden ingetrokken bij een persoon met een enkelvoudige nationaliteit.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd welk bestuurlijke maatregelen, anders dan een gebiedsverbod en een contactverbod, kunnen worden getroffen jegens terugkeerders. Deze leden stellen dat een gebiedsverbod en een contactverbod niet op één lijn zijn te stellen met het ontnemen van iemands nationaliteit. Voorts vragen deze leden of gebiedsverboden en contactverboden voldoende zijn om het gevaar dat terugkeerders vormen voor de nationale veiligheid het hoofd te bieden. Hierop antwoord ik dat vooropstaat dat wetsvoorstel beoogt de terugkeer van uitgereisde jihadisten waar mogelijk te voorkomen. Ten aanzien van teruggekeerde jihadisten geldt dat alle beschikbare middelen bij de landelijke en lokale partners worden aangewend om eventuele risico's die van hen uit kunnen gaan weg te nemen. Politie en AIVD maken een inschatting van de potentiële dreiging die van terugkeerders uitgaat. Uitgangspunt is het direct aanhouden van terugkeerders en het veilig-stellen van bewijsmateriaal. Het openbaar ministerie gaat, waar mogelijk, over tot strafvervolging. Waar nodig houden politie en AIVD terugkeerders scherp in beeld, blijven zij alert op ontwikkelingen en delen zij relevante informatie. Terugkeerders worden daarnaast in het lokale domein regelmatig besproken in een multidisciplinair casusoverleg. Hierin werken de betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen met het doel informatie uit te wisselen en een pakket met de meest effectieve maatregelen samen te stellen. Een gebiedsverbod en een contactverbod kunnen hier deel van uitmaken, maar ook een meldplicht of het aanbieden van deelname aan een deradicaliseringsprogramma behoren tot de mogelijkheden. Met deze aanpak wordt beoogd de nationale veiligheid binnen de grenzen van de rechtsstaat zo goed mogelijk te beschermen.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens wat er gebeurt wanneer betrokkene zich na intrekking van zijn Nederlanderschap heeft teruggetrokken uit de terroristische organisatie. Als betrokkene na het intrekken van het Nederlanderschap tot inkeer komt en zich distantieert van de terroristische organisatie heeft dat geen invloed op het reeds genomen besluit. Dat is immers onomkeerbaar. In bijzondere gevallen kan iemand de Nederlandse nationaliteit echter wel herkrijgen op grond van artikel 14, vijfde (thans nog: derde) lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat na een ontneming de omstandigheden veranderen en een persoon vele jaren later zijn wettig en gewoon verblijf in het Koninkrijk heeft. Daarvoor zal wel eerst zijn ongewenstverklaring moeten worden opgeheven en zal hij ook overigens moeten voldoen aan de voorwaarden voor verkrijging van een verblijfsvergunning. Dat zal bij deze personen niet snel het geval zijn. De herkrijging van de Nederlandse nationaliteit is mogelijk als ten minste vijf jaar na de intrekking is verstreken en nadat advies is ingewonnen bij de Raad van State van het Koninkrijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de effectiviteit van bestaande bevoegdheden.

In de memorie van antwoord ben ik uitgebreid ingegaan op de meerwaarde en effectiviteit van het wetsvoorstel ten opzichte van bestaande bevoegdheden. Het is niet zo dat het bestaande wettelijk kader over de gehele linie onvoldoende is. Dit wetsvoorstel biedt slechts voor een specifieke situatie, waarin betrokkene zich in het buitenland heeft aangesloten bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de

nationale veiligheid, een aanvullende mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken in het belang van de nationale veiligheid teneinde te voorkomen dat betrokkene terugkeert naar Nederland.

Er zijn, in reactie op de vragen van de SP-fractie op dit punt, nog geen onherroepelijke veroordelingen naar aanleiding waarvan intrekking van het Nederlanderschap heeft plaatsgevonden. Omdat er nog geen intrekkingen hebben plaatsgevonden kan deze vraag niet op basis van concrete casuïstiek worden beantwoord. In zijn algemeenheid geldt dat de persoon van wie het Nederlanderschap na onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf is ingetrokken, aansluitend op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als ongewenste vreemdeling uit Nederland wordt verwijderd. Na de verwijdering uit Nederland wordt de verblijfplaats van de betrokkene niet meer door de Nederlandse overheid geregistreerd.

Er heeft zich concreet nog geen situatie voorgedaan waarbij het Nederlanderschap van personen die tevens de Turkse of Marokkaanse nationaliteit hebben is ingetrokken. Indien een persoon onrechtmatig in Nederland verblijft, is de vreemdeling zelf verantwoordelijk om Nederland te verlaten. Voor een vreemdeling met een «zwaar» inreisverbod of ongewenstverklaring is verblijf in Nederland bovendien als misdrijf strafbaar gesteld. Vanuit de Dienst Terugkeer en Vertrek kan de vreemdeling bij zijn vertrek ondersteund worden. Indien een vreemdeling niet bereid is om Nederland zelfstandig te verlaten, kan gedwongen terugkeer aan de orde zijn. Zelfstandige en gedwongen terugkeer is mogelijk naar Turkije en Marokko. Met de vertegenwoordigingen van Marokko en Turkije bestaat de afspraak, net als bij andere landen, dat verzoeken tot afgifte van vervangende reisdocumenten kunnen worden ingediend wanneer de vreemdeling niet zelf over reisdocumenten beschikt. Wanneer de Minister besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, is dit een besluit in de zin van de Awb, waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Ditzelfde geldt voor een hier op volgend besluit tot ongewenstverklaring.

Overigens geldt voor de toepassing van de bevoegdheid uit het voorliggende wetsvoorstel dat betrokkene zich in alle gevallen in het buitenland bevindt. Hij zal niet legaal terug kunnen keren naar Nederland. Omdat betrokkene zich niet in Nederland bevindt, hoeft hij niet verwijderd te worden van Nederlands grondgebied en is vreemdelingenbewaring niet aan de orde.

De leden vragen hoe proportioneel de voorgestelde bestuurlijke maatregel van het ontnemen van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is als er onvoldoende bewijs is voor een strafrechtelijke vervolging of veroordeling.

In de vraagstelling van de leden van de SP-fractie klinkt de veronderstelling door dat de bevoegdheid met name gebruikt zou worden in situaties waarin er sprake is van onvoldoende bewijs voor een strafrechtelijke vervolging of veroordeling. Dit is evenwel niet het geval. Of er voldoende bewijs is voor strafrechtelijke vervolging of veroordeling, is voor intrekking van het Nederlanderschap op grond van het onderhavige wetsvoorstel niet van belang. De keuze voor intrekking van het Nederlanderschap zal altijd gelegen zijn in de dreiging die van betrokkene uitgaat voor de nationale veiligheid en beoogt zijn terugkeer naar Nederland te verhinderen. De feitelijke handelingen die ten grondslag liggen aan het besluit tot intrekking moeten uiteraard wel met de grootst mogelijke zekerheid worden vastgesteld. Hoewel de intrekking van het Nederlanderschap een vergaande maatregel is, is deze naar mijn oordeel gerechtvaardigd door het belang van bescherming van de nationale veiligheid.

In welke gevallen dient eerst een strafrechtelijke veroordeling op grond van terrorismefeiten plaats te vinden, en in welke gevallen kan volstaan worden met informatie uit een ambtsbericht om te kunnen besluiten tot het ontnemen van het Nederlanderschap? Hoe vindt hierbij de toets op proportionaliteit en op doelmatigheid plaats, en hoe is het toezicht hierop voorzien? Graag zien deze leden de reactie van de regering.

Het gaat om verschillende situaties. De intrekking van het Nederlanderschap op basis van een ambtsbericht zal alleen kunnen plaatsvinden wanneer aan de materiële voorwaarden voor intrekking van het Nederlanderschap is voldaan. Dit betekent dat betrokkene in het buitenland moet zijn en zich moet hebben aangesloten bij een organisatie die is opgenomen op een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Als betrokkene zich in Nederland of elders in het Schengengebied bevindt, zal hij al dan niet na uitlevering aan Nederland worden vervolgd. In dat geval kan intrekking op basis van een strafrechtelijke veroordeling plaatsvinden wanneer er sprake is van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling op basis van een van de in artikel 14, tweede lid van de RWN, opgenomen delicten. In beide gevallen kan intrekking slechts plaatsvinden wanneer betrokkene hierdoor niet staatloos wordt.

De proportionaliteit en de doelmatigheid van de intrekking wordt allereerst door de Minister van Veiligheid en Justitie getoetst in de uitoefening van deze bevoegdheid. Daarbij is het overigens niet zo dat er sprake is van verschillende wegen, die tegen elkaar worden afgewogen. Beide vormen van intrekking dienen een specifiek, eigen doel. Tegen het intrekkingsbesluit staat beroep open bij de bestuursrechter. In geval van intrekking in het belang van de nationale veiligheid is hiervoor een specifieke regeling voor de rechtsbescherming opgenomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Naar aanleiding van de memorie van antwoord vragen de leden van de PvdA-fractie welke betekenis de regering hecht aan het begrip «nationaliteit» en het recht van burgers op nationaliteit.

Het recht op een nationaliteit is een belangrijk internationaalrechtelijk beginsel voor het handelen van staten op het terrein van hun nationaliteitswetgeving, gecodificeerd in onder andere artikel 4 van het EVN. Zoals ieder beginsel geldt het niet absoluut, en moet het vorm krijgen in een afweging van verschillende belangen. De concretisering van dit beginsel in de nationale regels inzake verkrijging en verlies van het Nederlanderschap is primair een verantwoordelijkheid van de wetgever. Het beginsel van een recht op nationaliteit leidt er dan ook zeker niet toe dat een ieder, zonder enige nadere voorwaarden een aanspraak zou hebben op de Nederlandse nationaliteit, noch dat een ieder onder alle omstandigheden recht heeft op het behouden van de Nederlandse nationaliteit. Dit komt ook tot uitdrukking in het EVN zelf, dat immers uitdrukkelijk voorwaarden toestaat voor de verlening van de nationaliteit én ruimte biedt voor intrekking van de nationaliteit, onder meer indien er sprake is van gedrag dat de essentiële belangen van een verdragspartij ernstig schaadt.

Met de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om in specifieke gevallen het Nederlanderschap in te trekken in het belang van de nationale veiligheid, en overigens ook bij de bestaande mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap komt het recht op een nationaliteit onder andere tot uitdrukking in het feit dat de intrekking van het Nederlanderschap niet plaats kan vinden indien dit zou leiden tot staatloosheid.

Aldus wordt gegarandeerd dat een ieder tenminste één nationaliteit overhoudt.

De PvdA-fractieleden stellen, in het licht van het feit dat intrekking slechts kan plaatsvinden bij personen met een meervoudige nationaliteit, de vraag in hoeverre de intensiteit van de betrokken burger met het land van zijn nationaliteit een rol speelt, in de zin dat hij daar langdurig zijn hoofdverblijfplaats heeft, familie heeft, een sociaal netwerk e.d. Het is immers in de internationale rechtsbetrekkingen sinds het Nottebohm-arrest van het Internationaal Gerechtshof[2] geen noviteit om bij meervoudige nationaliteit de «*genuine link*» van een onderdaan met het land in kwestie te wegen.

Het uitgangspunt sinds het Nottebohm-arrest is dat er bij het verlenen van internationale bescherming aan een onderdaan jegens een andere staat, sprake moet zijn van een *genuine link* tussen de desbetreffende staat en de onderdaan. In de casus die zich voordeed was er geen sprake van een *genuine link* tussen de heer Nottebohm en Liechtenstein, de staat waarvan hij de nationaliteit had verkregen, omdat de nationaliteit slechts werd verkregen met het doel om diplomatieke bescherming te genieten van Liechtenstein, zonder dat er sprake was van een daadwerkelijke band met deze staat. In dat licht hoefde Guatemala deze naturalisatie niet te erkennen, en kon Liechtenstein geen diplomatieke bescherming uitoefenen tegenover Guatemala voor de heer Nottebohm.

Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal naar verschillende aspecten worden gekeken. Juist omdat de intrekking van het Nederlanderschap onlosmakelijk verbonden is met de ongewenstverklaring, zullen hierbij ook aspecten die van belang zijn voor de ongewenstverklaring worden meegewogen. Intrekking van het Nederlanderschap vindt niet plaats indien een daarop volgende ongewenstverklaring in strijd is met artikel 8 EVRM. Gelet op het belang van bescherming van de nationale veiligheid dat dit wetsvoorstel beoogt te beschermen, zal dat slechts in zeer bijzondere omstandigheden het geval zijn. Het is niet zo dat betrokkene het recht behoudt op het Nederlanderschap op de enkele grond dat er geen *genuine link* is met het land van de andere nationaliteit(en). Er vindt dan ook geen expliciete toetsing plaats van de *genuine link* met het land van de andere nationaliteit(en). Wanneer iemand zich aansluit bij een organisatie die een bedreiging is voor de nationale veiligheid, dan keert hij zich zozeer tegen de Nederlandse staat en de Nederlandse samenleving als zodanig, dat er zeker geen sprake meer kan zijn van een *genuine link* met Nederland.

De PvdA-fractieleden hebben enkele vragen met betrekking tot de gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap voor strafrechtelijke vervolging in Nederland, strafvervolging in andere landen en resocialisatie.

Na intrekking van het Nederlanderschap zal strafrechtelijke vervolging en berechting voor deelname aan een terroristische organisatie niet voor de hand liggen. Het doel van het wetsvoorstel is immers te voorkomen dat betrokkene naar Nederland terugkeert. Dit wil niet zeggen dat vervolging uitgesloten is. Het is niet op voorhand te zeggen of het andere land van herkomst een zwak toegerust justitieel apparaat heeft. Dat zal afhangen van de tweede nationaliteit van betrokkene. Nederland onderschrijft het belang van de internationale veiligheid. Intrekking van het Nederlanderschap leidt op zichzelf niet tot een verslechtering van de internationale veiligheid. Het is niet uitgesloten dat intrekking van het Nederlanderschap

[2] IGH 6 april 1955, *Nottebohm Case* (Liechtenstein/Guatemala).

zelfs bijdraagt aan bescherming van de internationale veiligheid, doordat betrokkene door de intrekking niet langer andere Europese landen kan inreizen, en ook overigens in de westerse wereld moeilijker kan reizen. Ook is niet gezegd dat betrokkene zich door de aansluiting bij een terroristische organisatie ook tegen het land van de andere nationaliteit keert. Het gaat hier uiteindelijk echter ook om een belangenafweging, waarin het belang van bescherming van de nationale veiligheid zwaar weegt.

Resocialisatie kan alleen aan de orde zijn wanneer betrokkene strafrechtelijk veroordeeld is en betrokkene op enig moment weer terugkeert in de Nederlandse samenleving. Dat is in de situaties, waarin dit wetsvoorstel op ziet, niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie hebben tot slot enkele vragen met betrekking tot de rol van de veiligheids- en inlichtingendiensten bij de intrekking van het Nederlanderschap.

Zoals de leden terecht signaleren, zal voor de informatie met betrekking tot de gedragingen van individuen worden afgegaan op het werk van de veiligheids- en inlichtingendiensten. Het is aan de diensten zelf om een afweging te maken inzake de opportuniteit van het uitbrengen van een ambtsbericht aan de Minister ten behoeve van de intrekking van het Nederlanderschap, mede in het licht van alternatieven als het uitbrengen van een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie. Op dat punt worden geen problemen voorzien. Het uitoefenen van toezicht van de CTIVD op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap is bij amendement van het lid Recourt in het wetsvoorstel opgenomen. In mijn reactie op de ingediende amendementen heb ik dit amendement, mede namens mijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met klem ontraden.[3] Op grond van dit oordeel, en de aangevoerde argumenten moge duidelijk zijn dat ik het toezicht van de CTIVD op de uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid verre van ideaal vindt. In die zin kan ik meevoelen met de bezwaren die de leden van de PvdA-fractie op dit punt naar voren brengen. Tegelijkertijd is dit amendement niet zo fundamenteel dat aanvaarding van het amendement voor mij reden was om af te zien van het voortzetten van het wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De fractieleden van GroenLinks hebben enkele vragen over het effect van een strafrechtelijk instrumentarium in plaats van de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap.

Allereerst zij opgemerkt dat het gebruik van het strafrecht niet categorisch wordt uitgesloten. Van geval tot geval zal beoordeeld worden of de intrekking van het Nederlanderschap een strafrechtelijk onderzoek niet op onaanvaardbare wijze doorkruist. Strafvervolging is in de situatie die het wetsvoorstel voor ogen heeft niet effectief met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, omdat betrokkene zich buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid bevindt. Voor de beslissing omtrent intrekking van het Nederlanderschap is maar beperkt relevant of strafvervolging na terugkeer naar Nederland wel effectief zou kunnen zijn. Het wetsvoorstel beoogt immers terugkeer naar Nederland te verhinderen, omdat vaststaat dat betrokkene een bedreiging is voor de nationale veiligheid. In dit geval moet het belang van vervolging en berechting dus wijken voor het belang van de bescherming van de nationale veiligheid.

---

[3] Brief van 25 mei 2016, Kamerstukken 34 356, nr 30.

Waarom wordt niet geregeld dat het paspoort vervalt van personen die voldoen aan de definitie van het voorgestelde artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, waarmee zij bij terugkeer aan de Nederlandse grens kunnen worden aangehouden en strafrechtelijk vervolgd? Een strafrechtelijke aanpak voorkomt bovendien dat de betrokkene toch in Nederland verblijft, maar dan illegaal, waardoor er nog minder controle is op zijn of haar doen en laten.

Het laten vervallen van het paspoort is maar in beperkte mate een oplossing voor het probleem dat het wetsvoorstel beoogt te adresseren. Nederland is immers internationaalrechtelijk gehouden om eigen onderdanen toe te laten. Betrokkene kan aldus niet uit Nederland worden geweerd ter bescherming van de nationale veiligheid.

De leden van deze fractie vragen of de regering bekend is met het feit dat de meeste slachtoffers van terrorisme juist buiten de westerse wereld vallen.

Op basis van verschillende bronnen, waaronder de Global Terrorism Index 2015 kan inderdaad geconcludeerd worden dat de meeste slachtoffers buiten de westerse wereld vallen. In dit wetsvoorstel gaat het echter om personen die zich keren tegen de westerse wereld en de Nederlandse samenleving en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het is niet gegeven dat zij ook in het land van de andere nationaliteit een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, noch dat zij aldaar een aanslag plegen.

Kan de regering nader ingaan op de verhouding tussen de intrekking van het Nederlanderschap en het strafrecht: wanneer zal worden overgegaan tot vervolging en wanneer tot intrekking? De leden vragen voorts of de regering met het wetsvoorstel strafrechtelijke waarborgen beoogt te omzeilen.

Er zal worden overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap, indien betrokkene zich in het buitenland bevindt en een zodanige bedreiging vormt voor de nationale veiligheid dat zijn terugkeer naar Nederland moet worden verhinderd. In dat geval prevaleert het belang van de bescherming van de nationale veiligheid boven het belang van vervolging en berechting. Er wordt niet beoogd strafrechtelijke waarborgen te omzeilen. Ik schat het risico op dat dit in de praktijk wel het gevolg zal zijn van deze mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap niet heel groot. De onderhavige maatregel dient een heel specifiek doel, bescherming van de nationale veiligheid. Het gaat in de situaties die het wetsvoorstel op het oog heeft, juist om situaties waarin de inzet van het strafrecht, gelet op de beperkte effecten van een veroordeling wanneer betrokkene zich buiten Nederlandse invloedssfeer bevindt, niet het gewenste effect beoogd.

Verder vragen deze leden waarom het wetsvoorstel geen overgangsrecht bevat.

Het gaat hier om een bestuurlijke maatregel en niet om een strafbaarstelling. Onmiddellijke werking ligt voor de hand. Er is geen strijd met rechtszekerheid of andere rechtstatelijke waarborgen. Hierbij zij opgemerkt dat ook voor degenen die op dit moment, nog voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie als ISIS doorgaans afdoende duidelijk zal zijn dat dit niet past binnen de Nederlandse rechtsorde en zij hiervoor consequenties hebben te verwachten. Het gaat om personen die zich willens en wetens hebben aangesloten bij een organisatie die tot oogmerk heeft de westerse

maatschappij te vernietigen en daarbij oproept tot en gebruik maakt van extreem geweld tegen onschuldige burgers in Europese en andere westerse steden. Ook in het gebied dat zij zelf beheerst, maakt zij zich op grote schaal schuldig aan marteling, verkrachting, verminking en moord.

Ik onderschrijf, in reactie op de vraag van deze leden dat het Nederlanderschap een fundamenteel recht is, waaraan niet gemakkelijk mag worden getornd. Ik bestrijd echter de impliciete vooronderstelling dat hier in dit wetsvoorstel sprake van zou zijn. Een fundamenteel recht is nog geen absoluut recht. Het recht op behoud van het Nederlanderschap is in deze gevallen ondergeschikt aan het recht van de inwoners van Nederland om gevrijwaard te blijven van terroristische aanslagen door teruggekeerde jihadisten.

De leden vragen voorts naar de verhouding tussen het wetsvoorstel en artikel 7, eerste lid, onder d van het EVN in het licht van het vermeende preventieve karakter van het wetsvoorstel.

Zoals ik ook in de memorie van antwoord heb aangegeven betreft het hier niet een preventieve maatregel in de gebruikelijke zin van het woord: een maatregel die, nog voordat zich ernstige feiten hebben voorgedaan, wordt genomen om het risico op het optreden van deze feiten te minimaliseren. Het gaat hier om personen die zich willens en wetens hebben aangesloten bij organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Dit is op zichzelf een zeer ernstig terroristisch misdrijf, en ver voorbij het stadium van preventie in de zin van het voorkomen van ernstige feiten nog aan de orde kan zijn. Naar mijn oordeel is hierbij zonder meer voldaan aan het vereiste van artikel 7, eerste lid, onder d van het EVN, dat vereist dat het moet gaan om gedragingen die ernstige schade toebrengen aan de essentiële belangen van de staat.

De gedragingen in het buitenland die ernstige schade toebrengen aan de essentiële belangen van de Nederlandse staat zijn gelegen in het feit dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de Nederlandse nationale veiligheid. Wie dit doet, maakt willens en wetens de keuze om actief te zijn voor een terroristische groepering met een gewelddadige ideologie en die op dagelijkse basis excessief geweld tegen onschuldige burgers toepast. Dit is ook bekend bij degenen die deze keuze maken. Hoewel in de proportionaliteitsafweging de aard van de activiteiten mee kan wegen bij de intrekking van het Nederlanderschap, is geen vereiste dat betrokkene zelf al geweld heeft gebruikt.

De leden vragen of de regering de verwachting deelt dat de rechter bij intrekking aan de hand van dit criterium zal toetsen aan het EVN, en waarom zij verwacht dat het voorstel de rechterlijke toets zal doorstaan.

Artikel 7 van het EVN heeft, gelet op de aard en formulering van de bepaling geen rechtstreekse werking. Dit is ook met zoveel woorden in het Toelichtend Rapport opgenomen:
«Article 1 deals with the object of the Convention which contains principles of a general nature (see, in particular, Articles 4 and 18) and specific rules relating to nationality including rules regulating military obligations in cases of multiple nationality (see, in particular, Chapters III and VII) to which the internal law of States Parties shall conform. The latter part of this provision, requiring the internal law of States to conform, is meant to indicate that the principles and rules contained in this Convention are not self-executing and therefore that States, in

transposing them into their internal law, may take into account their own particular circumstances.»[4]

In de Nederlandse rechtspraak is meermalen bevestigd dat artikel 7 van het EVN geen rechtstreekse werking heeft.[5] Dit betekent niet dat het niet bindend zou zijn voor de verdragspartijen. Het is echter primair aan de nationale wetgever om een nadere invulling te geven aan de criteria van artikel 7, eerste lid, onder d, van het EVN. De nadere invulling van het begrip «ernstige schending van de essentiële belangen van de staat» heeft vorm gekregen in artikel 14, tweede, derde en vierde lid, van de RWN. Ik verwacht niet dat de voorgestelde concretisering van dit begrip in een beroepsprocedure tegen intrekking van het Nederlanderschap op grond van het wetsvoorstel de rechterlijke toets niet zal doorstaan.

De leden vragen of een advocaat pas in beeld zal komen als de betrokkene heeft kennisgenomen van het besluit tot intrekking.

Het besluit wordt op een wijze die gebruikelijk is in het bestuursrecht bekend gemaakt. Omdat betrokkene zich in het buitenland bevindt, en mogelijk feitelijk geen kennis zal nemen van het intrekkingsbesluit, is in het wetsvoorstel voorzien in een bijzondere vorm van rechtsbescherming middels het ambtshalve in kennis stellen van de bevoegde rechtbank van het intrekkingsbesluit. Hierdoor zal in alle gevallen gegarandeerd een rechter kijken naar de rechtmatigheid van de intrekking. Betrokkene zal in dat geval ook een advocaat toegewezen krijgen, die zijn belangen kan verdedigen in de procedure. Het uitbrengen van een voornemen, zoals de leden suggereren, is, gelet op de actuele dreiging die uitgaat van betrokkene, niet aan de orde. Het zou zelfs een averechts effect hebben, omdat het betrokkene in de gelegenheid zou stellen terug te keren naar Nederland voordat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap kan worden genomen.

Zij vragen voorts of het niet verstandiger is om het beroep tegen de intrekking van het Nederlanderschap tevens als beroep tegen de ongewenstverklaring te laten gelden.

Dit is het geval: op grond van artikel 22A, zevende lid wordt het beroep tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, bedoeld in artikel 14, vierde lid, geacht tevens beroep tegen het besluit tot ongewenstverklaring, bedoeld in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000, artikel 16d van de Wet toelating en uitzetting BES, dan wel overeenkomstige artikelen uit de wetgeving van de andere landen, te omvatten.

De fractieleden van GroenLinks stellen enkele vragen naar aanleiding van het arrest Hode & Abdi van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in het licht van vermeende discriminatie op grond van ras of etnische herkomst.[6]

Het enkele bestaan van het verbod op staatloosheid is, zoals de leden van de GroenLinks-fractie signaleren, op zichzelf onvoldoende rechtvaardiging voor het intrekken van het Nederlanderschap. Dit is ook nimmer als rechtvaardiging voor de intrekking als zodanig aangevoerd. De intrekking van het Nederlanderschap wordt gerechtvaardigd door het belang van bescherming van de nationale veiligheid.

---

[4] Toelichtend Rapport bij het EVN, onder nr. 20.
[5] Zie het arrest van de Hoge Raad van 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:766, RvdW 2015/458.
[6] EHRM 6 november 2012, 22341/09 (*Hode & Abdi/Verenigd Koninkrijk*), paragraaf 55.

In de memorie van antwoord heb ik uiteengezet waarom er naar mijn oordeel geen sprake is van discriminatie op grond van ras of etnische herkomst, ondanks dat intrekking slechts kan plaatsvinden wanneer iemand naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit heeft. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) biedt zowel een grondslag voor intrekking van de nationaliteit bij schending van de essentiële belangen van de staat als een duidelijke grens aan deze bevoegdheid in het voorkomen van staatloosheid. Het onderscheid, dat hiermee ontstaat tussen Nederlanders met een meervoudige- en Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit, vloeit hieruit voort. In de lezing die de leden van de GroenLinks-fractie kennelijk voorstaan, zou artikel 7 EVN – evenals het EVRM een verdrag in het kader van de Raad van Europa – zijn betekenis verliezen. Dit artikel maakt namelijk enerzijds intrekking van de nationaliteit op strikt omschreven gronden expliciet mogelijk, maar bepaalt anderzijds dat dit alleen is toegestaan als betrokkene daardoor niet staatloos wordt, dus als hij een dubbele nationaliteit heeft.

De leden vragen of het wetsvoorstel een direct onderscheid maakt tussen Nederlanders met een enkele en met een dubbele nationaliteit, en of dit onderscheid voldoende gerechtvaardigd dient te zijn.

Het wetsvoorstel leidt in de toepassing tot een onderscheid tussen Nederlanders met een enkelvoudige en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit, doordat intrekking van het Nederlanderschap niet kan plaatsvinden indien betrokkene hierdoor staatloos wordt. Dit onderscheid is als zodanig niet verboden in het internationale recht. Sterker nog, het wordt door het internationale recht voorgeschreven (artikel 7 EVN). Voor zover hiermee indirect onderscheid plaatsvindt op grond van nationale herkomst wordt dit gerechtvaardigd door het, ook in het internationale recht neergelegde, verbod op het veroorzaken van staatloosheid en het belang van het voorkomen van staatloosheid ten gevolge van verlies van de nationaliteit. Dit onderscheid is geenszins nieuw in de Nederlandse wetgeving, en wordt ook aanvaard onder de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap.

De leden stellen voorts enkele vragen over het mogelijk optreden van indirect onderscheid op grond van etnische herkomst of ras.

Er is naar mijn oordeel geen sprake van een indirect onderscheid op grond van etnische herkomst of ras. Meervoudige nationaliteit kan vele verschillende oorzaken hebben:[7] het kan zijn dat het nationaliteitsrecht van verschillende landen leidt tot een verkrijging van meerdere nationaliteiten bij geboorte. Zo zal een kind dat geboren wordt uit een Nederlandse ouder op het grondgebied van een staat die op basis van het ius soli de nationaliteit verstrekt, van rechtswege vanaf de geboorte zowel de Nederlandse als een vreemde nationaliteit bezitten. Ditzelfde geldt voor een kind, dat van een van beide ouders de Nederlandse, en van een ander een vreemde nationaliteit ontvangt.

In 2011 stelde het CBS vast dat de helft van de toename van meervoudige nationaliteit in 2010 bestond uit personen die door geboorte een meervoudige nationaliteit bezitten. Gelet op het aantal personen met een meervoudige nationaliteit in Nederland (ruim 1,3 miljoen in 2014) in verhouding tot de aantallen naturalisaties per jaar (enkele tienduizenden) is het redelijk om te veronderstellen dat het merendeel van de personen met een meervoudige nationaliteit reeds vanaf hun geboorte Nederlander is. Daarnaast geldt voor een belangrijk deel van de personen die door

---

[7] Zie hiervoor uitgebreider Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief, *Een landenvergelijkend onderzoek,* Voorstudie, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2008.

naturalisatie of optie het Nederlanderschap verwerven, dat zij vervolgens alleen de Nederlandse nationaliteit bezitten, omdat zij afstand hebben gedaan van hun oorspronkelijke nationaliteit.
Het gaat daarbij dus niet uitsluitend om immigrantengroepen, noch gaat het bij Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit uitsluitend om geboren Nederlanders.

In de aangehaalde Deense zaak werd een onderscheid gehanteerd op basis van de duur van het bezit van de Deense nationaliteit (28 jaar) als voorwaarde voor gezinsvorming de facto voor geboren Denen een gunstigere positie creëerde, dat niet gerechtvaardigd was. Dit onderscheid creëerde in effect een onderscheid tussen geboren Denen en personen die op latere leeftijd de Deense nationaliteit verwierven. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het om een onderscheid tussen Nederlanders met een meervoudige en Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit. Dit valt, zoals ik hierboven ook heb aangegeven, geenszins samen met een onderscheid tussen geboren Nederlanders en personen die op latere leeftijd de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen. Het onderscheid wordt bovendien gerechtvaardigd door het belang van het voorkomen van staatloosheid, een ook in het internationale recht erkend belang. De intrekking van het Nederlanderschap zelf wordt gerechtvaardigd door het belang van bescherming van de nationale veiligheid.

De termen jihadstrijder en jihadistische organisatie, die inderdaad met enige regelmaat worden genoemd in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag, zien op de actuele aanleiding van het voorstel, dat is gelegen in het feit dat een aantal Nederlanders zich heeft aangesloten bij een jihadistische organisatie, die voldoet aan de criteria van de wet. Het gaat hierbij niet om jongeren met een specifieke raciale of etnische achtergrond, maar om personen in de hoedanigheid van aangeslotene bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

De aan het woord zijnde leden hebben daarenboven enkele vragen over de hanteerbaarheid van het begrip Nederlandse etniciteit.

De stelling dat het begrip «Nederlandse etniciteit» niet hanteerbaar is, heb ik in de memorie van antwoord naar voren gebracht in reactie op de stellingname van de leden van de GroenLinks-fractie dat het wetsvoorstel personen van de Nederlandse etniciteit zou bevoordelen. Gelet op de zeer diverse achtergronden van meervoudige nationaliteit, zoals ik hierboven nader heb toegelicht, is er geen sprake van bevoordeling van specifieke etnische groepen. Het is bovendien niet zo dat personen met een enkelvoudige nationaliteit «bevoordeeld» worden: zij bevinden zich in een wezenlijk andere positie dan personen met een meervoudige nationaliteit, omdat zij door het intrekken van het Nederlanderschap staatloos zouden worden.

De leden vragen voorts of de regering de observatie deelt dat er geen redelijke en objectieve rechtvaardiging wordt gegeven voor het verschil in effect van het wetsvoorstel voor autochtone Nederlanders en allochtone Nederlanders.

Ik deel deze observatie niet. Allereerst deel ik de stellingname van de leden niet dat het wetsvoorstel louter Nederlanders met een migratieachtergrond zou raken. De rechtvaardiging voor het verschil in behandeling is voorts niet gelegen in de herkomst van de betrokken Nederlanders, maar is louter gelegen in het belang van het voorkomen van staatloosheid bij intrekking van het Nederlanderschap. Dit is een belang dat ook in het

internationale recht wordt erkend, en in dat licht een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het gehanteerde onderscheid is.

Voorts vragen de leden een reactie op enkele onderwerpen die de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies heeft besproken.

In het nader rapport heb ik een uitgebreide reactie gegeven op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook in de memorie van antwoord ben ik uitgebreid ingegaan op de meerwaarde en effectiviteit van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel draagt bij aan het beschermen van de nationale veiligheid doordat de intrekking van het Nederlanderschap het binnenreizen in het Schengengebied en daarmee de terugkeer tot Nederland sterk bemoeilijkt van personen die een ernstige bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Een maatregel die in honderd procent van de gevallen de nationale veiligheid beschermt is evenwel niet te geven. Naar zijn aard zal het belang van de nationale veiligheid met een veelheid aan verschillende interventies zo goed mogelijk moeten worden beschermd, waarvan de intrekking van het Nederlanderschap een van deze interventies kan zijn.

Zij vragen hoe de regering het wetsvoorstel in overeenstemming acht met artikel 1 van de Grondwet, artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 1, Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 5 van het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie.

Zoals ik hierboven en in de memorie van antwoord heb aangegeven, zie ik geen reden om aan te nemen dat het voorstel niet in lijn is met artikel 1 van de Grondwet, artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 1, Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 5 van het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De ChristenUnie-fractieleden vragen de regering in te gaan op de stelling dat aan de verdragsrechtelijke voorwaarde voor het intrekken van de Nederlandse nationaliteit, zoals voorgesteld in wetsvoorstel, namelijk dat sprake moet zijn van gedrag waardoor de vitale belangen van de staat ernstige schade toebrengt (artikel 7, eerste lid, onder d, van het EVN), niet is voldaan als het betreft in het buitenland verblijvende personen die immers, zolang ze in het buitenland verkeren, de nationale belangen niet (kunnen) schaden.

Het is, anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie lijken te veronderstellen, niet zo dat personen die in het buitenland verblijven de essentiële belangen van de staat niet kunnen schaden. Alleen al de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties (een «verhoogd profiel» van Nederland). Maar ook verkrijgt de terroristische groepering concrete informatie die kan bijdragen aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland, doordat uit Nederland afkomstige personen kennis van de Nederlandse maatschappij meebrengen. Bovendien vormen deze personen na terugkeer een reële bedreiging voor de veiligheid van Nederland. Dat is de reden waarom het wetsvoorstel beoogt hun terugkeer te verhinderen door hen het Nederlanderschap te ontnemen. Het gaat in het kader van dit wetsvoorstel derhalve om personen die op grond van hun eigen gedrag een zeer ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid van Nederland en zijn inwoners.

Daarmee wordt voldaan aan het criterium van artikel 7, eerste lid, onder d, van het EVN.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts op welke wijze de *nulla poena*-regel wordt toegepast ten aanzien van personen die ons land eerder hebben verlaten dan de datum van het in werking treden van deze wet.

In het onderhavige wetsvoorstel gaat het niet om een strafbaarstelling, maar om een ordemaatregel. Het *nulla poena*-beginsel is dan ook niet van toepassing. Zoals gebruikelijk is bij bestuurlijke maatregelen, kunnen deze met onmiddellijke ingang in werking treden. Dat betekent dat wie op het moment van inwerkingtreding voldoet aan de criteria voor intrekking van het Nederlanderschap, onder de reikwijdte van de wet valt. Wanneer personen voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet het land hebben verlaten, maar eveneens voor inwerkingtreding van deze wet terugkeren naar Nederland, dan kan het Nederlanderschap overigens niet worden ingetrokken op grond van deze wet. De betrokkene voldoet dan immers niet meer aan alle criteria voor intrekking van het Nederlanderschap.

Zij vragen de regering te reageren op het door professor Jessurun d'Oliveira gesuggereerde alternatief – in een aan de commissie overgelegd memorandum, d.d. 27 september jl.[8] – voor de benadering van dit wetsvoorstel, namelijk door de materiële inhoud van het bepaalde in het voorgestelde artikel 14, vierde lid op te nemen in de Paspoortwet waardoor vragen inzake de verenigbaarheid met het EVN zouden worden ontweken?

Het laten vervallen van het paspoort is maar in beperkte mate een oplossing voor het probleem, dat het wetsvoorstel beoogt te adresseren. Allereerst is Nederland internationaalrechtelijk gehouden om eigen onderdanen toe te laten. Betrokkene kan aldus niet uit Nederland worden geweerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er wel sprake is van een rechtsgevolg bij plaatsing op de lijst, namelijk dat – indien aan de overige condities van het voornoemde vierde lid van artikel 14 is voldaan – een besluit tot intrekking kan worden genomen.

De plaatsing op de lijst heeft wel consequenties, namelijk de consequenties die de leden van de ChristenUnie-fractie terecht schetsen, maar deze consequenties zijn niet te kwalificeren als rechtsgevolgen omdat deze geen onmiddellijk gevolg heeft voor bestaande rechtsposities. De plaatsing op de lijst is te beschouwen als een algemeen verbindend voorschrift, waarin nadere invulling wordt gegeven aan de normstelling in het wetsvoorstel. De plaatsing van een organisatie op de lijst heeft geen direct gevolg voor de organisatie in kwestie, noch voor de personen die zich aangesloten hebben bij de organisatie. Eerst wanneer er een individueel besluit is genomen inzake de intrekking van het Nederlanderschap, treden er rechtsgevolgen op.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de voorwaarden voor plaatsing op de lijst van organisaties een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid cumulatief zijn. Ik antwoord hierop bevestigend. Er zullen geen organisaties op de lijst worden geplaatst als zij niet anti-Nederlands en/of antiwesters zijn, geen geweld gebruiken en de

[8] Memorandum overgelegd door professor Jessurun d'Oliveira tijdens een informeel gesprek op 27 september jl. Griffienummer: 159741.01.

antiwesterse agenda in de praktijk brengen. Vervolgens vragen de leden of de regering kan uitleggen wat moet worden verstaan onder antiwesters en anti-Nederlands. Anti-Nederlands is specifiek gericht tegen Nederland. Van organisaties met een antiwesterse agenda gaat een geweldsdreiging uit tegen het Westen en daarmee ook tegen Nederland, Nederlanders of Nederlandse belangen. Antiwesters is daarmee breder. Op dit moment komt de dreiging van jihadistische organisaties. Het mondiaal jihadisme is te duiden als een wereldwijde gewelddadige ideologische beweging, die zich met extreem en willekeurig geweld keert tegen het Westen, waarvan Nederland een onderdeel uitmaakt.

Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de tijdelijke aard van de voorgestelde wettelijke regeling. Deze leden zijn niet overtuigd van de toegevoegde waarde van het op deze wijze waarborgen van een bezinningsmoment over de wenselijkheid van de voortduring van de wet. Zij wijzen erop dat de vele andere wetten die kunnen ingrijpen in burgerlijke vrijheden ook niet slechts tijdelijk gelden. Voorts voeren deze leden aan dat het altijd mogelijk is om een voorstel in te dienen tot intrekking van een wet. Het binnen één wetsfamilie bestaan van formele wetten met een verschillende looptijd achten deze leden in strijd met de rechtszekerheid. Hierop antwoord ik dat wetten in formele zin inderdaad doorgaans gelden voor onbepaalde tijd, dat wil zeggen tot het moment dat zij middels een daartoe strekkende andere wet worden ingetrokken. In dit geval heeft de regering er gelet op de aard van de voorgestelde bevoegdheden toch voor gekozen om middels een horizonbepaling een moment van overweging te creëren waarop zowel de regering als de Staten-Generaal expliciet in de positie worden gebracht om, mede op grond van het voorgeschreven onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk, een oordeel te vellen over de wenselijkheid van voortduring van deze wet. Voortzetting van een tijdelijke wet vereist uitdrukkelijke instemming van de Staten-Generaal, terwijl een wet zonder horizonbepaling bij uitblijven van een wetsvoorstel strekkende tot intrekking ervan voor onbepaalde tijd blijft gelden. Naar aanleiding van hun opmerking over rechtszekerheid merk ik op dat de tijdelijkheid van een wet geen betekenis heeft voor de rechtszekerheid. Dat geldt ook wanneer andere wetten of wetsvoorstellen met hetzelfde oogmerk, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid, geen horizonbepaling bevatten. Ook voor personen jegens wie een maatregel is opgelegd kort voor het vervallen van deze wet is er geen sprake van rechtsonzekerheid. Duidelijk is immers dat een maatregel na het vervallen van de wet, waarvan het moment vaststaat bij de inwerkingtreding ervan, niet meer kan voortduren. Overigens is het niet goed denkbaar dat dit situatie zich voordoet, aangezien er in dat geval kennelijk nog wel behoefte bestaat aan voortduring van de wet en zij derhalve verlengd zou zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat in de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld dat gewerkt aan het verscherpen van de personencontrole bij de grens. In de Schengengrenscode (SGC) is in artikel 8 de grenscontrole van personen geregeld. Dit is een Europese verordening die rechtstreekse werking heeft in alle lidstaten, omzetting in nationale regelgeving is daarom niet nodig. In de SGC is nu bepaald dat EU-burgers op niet-systematische wijze mogen worden gecontroleerd of zij een gevaar vormen voor de openbare orde en nationale veiligheid.

Deze controle wordt met de aangekondigde aanpassing van de SGC verscherpt. Met de verscherpte grenscontrole worden de lidstaten verplicht om systematisch in de databases te controleren of EU-burgers een gevaar zijn voor de nationale veiligheid en openbare orde. De aanpassingen hebben als doel beter aan de Schengenbuitengrenzen te kunnen gaan controleren. Op de vragen van de CDA-fractie binnen welke termijn deze verscherpte controle ingezet kan worden, kan ik melden dat het de verwachting is dat tijdens het Slowaaks voorzitterschap een politiek akkoord op de SGC wordt bereikt met het Europees Parlement. Daarna moet de verordening formeel worden aangenomen in het Europees Parlement en de Raad. De verwachting is dat medio 2017 de verordening in werking treedt en de controle ingezet kan worden. Vooruitlopend op de aanpassingen worden door de KMar op dit moment al de nodige maatregelen getroffen om de verscherpte controle uit te gaan voeren. Daarbij wordt ook gekeken naar de technische ondersteuning, zoals de aanschaf van nieuwe paspoort readers en de uitbreiding van de capaciteit. Ook zal daar waar mogelijk beter gebruik worden gemaakt van elektronische controlepoortjes. Verder vragen de leden van de CDA-fractie of naast de KMar ook de professionals in andere landen zich voorbereiden op de controle van de Schengenbuitengrenzen. Gelet op het feit dat het een Europese verplichting betreft zullen de andere lidstaten ook de nodige maatregelen moeten treffen opdat hun grenswachters de verscherpte systematische controle van EU-burgers conform artikel 8 van de Schengengrenscode kunnen uitvoeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd welke knelpunten in de opsporing de voorgestelde maatregelen noodzakelijk maken en of deze knelpunten ook in de praktijk kunnen worden opgelost. Voorts vragen deze leden toe te lichten waarom de bestaande juridische mogelijkheden om terrorisme te bestrijden ontoereikend zijn. Hierop antwoord ik dat waar mogelijk strafrechtelijk wordt opgetreden tegen terroristische misdrijven. De praktijk laat zien dat deze aanpak ook daadwerkelijk resulteert in veroordelingen. Op het moment dat een strafrechtelijk onderzoek een verdenking van een terroristisch misdrijf oplevert, is voorlopige hechtenis mogelijk en zal een maatregel op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel niet nodig zijn om de nationale veiligheid te beschermen. Zolang er (nog) geen sprake is van een dergelijke verdenking, maar een persoon wel een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, acht ik het noodzakelijk om op andere wijze op te kunnen treden met het oog op de afwending van dat gevaar. De met het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde vrijheidsbeperkende, preventieve maatregelen bieden daar de mogelijkheid toe. Dat in die gevallen nog geen voorlopige hechtenis mogelijk is beschouw ik niet als een knelpunt in de strafrechtelijke aanpak. Vrijheidsontneming zonder dat sprake is van een redelijke verdenking van een strafbaar feit past naar mijn stellige overtuiging niet in een rechtsstaat en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) staat daar ook aan in de weg.

De aan het woord zijnde leden hebben daarnaast gevraagd of de regering onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van de bestaande en voorgestelde maatregelen. In het bijzondere hebben zij gevraagd of de regering verwacht dat de voorgestelde maatregelen een afschrikwekkende werking zullen hebben. Hierop antwoord ik dat in het voorgaande reeds is toegelicht dat de voorgestelde maatregelen zien op gevallen waarin bestaande bevoegdheden naar hun aard niet kunnen voorzien in afdoende mogelijkheden om op te treden ter bescherming van de nationale veiligheid. Met betrekking tot de effectiviteit van de voorgestelde

maatregelen in de daadwerkelijke afwending van het gevaar voor de nationale veiligheid en de vraag in hoeverre deze preventieve maatregelen ook afschrikwekkend zijn, verwijs ik naar de navolgende beantwoording in reactie op vragen over de preventieve werking van de maatregelen van de leden van de PvdA-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de mogelijkheid van rechterlijke beoordeling of een strafrechtelijk benadering in algemene zin niet een meer gepaste strategie is dan bestuurlijke maatregelen. Hierop antwoord ik dat ik met de leden van de PvdA-fractie grote waarde hecht aan de mogelijkheid van een rechterlijke beoordeling. Een rechterlijke beoordeling is vanzelfsprekend onderdeel van een strafrechtelijke vervolging, maar ook tegen ieder besluit op grond van het voorliggende wetsvoorstel staat beroep open bij de rechter. Middels het overslaan van de bezwaarfase en het de wettelijk voorgeschreven toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht op het beroep, hetgeen inhoudt dat de rechter het beroep versneld kan behandelen, is voorzien in de mogelijkheid om op zo kort mogelijke termijn een rechterlijk oordeel te verkrijgen over een opgelegde maatregel.
Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat een strafrechtelijke benadering van terrorisme het uitgangspunt is. Indien sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf, is strafrechtelijk opgetreden geïndiceerd. Van een dergelijke verdenking is echter niet telkens sprake, terwijl de nationale veiligheid wel wordt bedreigd. Dit wetsvoorstel ziet dan ook niet op de bestraffing van strafbare feiten, maar op de bescherming van de nationale veiligheid, voor de gevallen dat het strafrecht nog niet kan worden ingezet. De voorgestelde bestuurlijke maatregelen zijn dan ook geenszins bedoeld om toe te passen in plaats van het strafrecht, maar vormen een aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium in de strijd tegen terrorisme.
Personen die in aanmerking komen voor een bestuurlijke maatregel op grond van het onderhavige wetsvoorstel doorgaans óók in strafrechtelijk opzicht in de belangstelling staan. De oplegging van een bestuurlijke maatregel zal dan ook veelal samengaan met een strafrechtelijk onderzoek. Met betrekking tot de verhouding tussen deze twee sporen is in de voorgaande beantwoording in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie reeds vermeld dat op het moment dat een strafrechtelijk onderzoek een verdenking van een terroristisch misdrijf oplevert, voorlopige hechtenis mogelijk is en een maatregel op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel niet meer nodig zal zijn om de nationale veiligheid te beschermen. Op de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vraag om aan de hand van concrete voorbeelden aan te geven waarom wordt voorgesteld om de oplegging van bestuurlijke maatregelen mogelijk te maken in gevallen waarin een gegronde reden om een strafrechtelijk onderzoek aan te vatten ontbreekt, antwoord ik dan ook dat het juist heel goed denkbaar is dat gelijktijdig met de oplegging van een bestuurlijke maatregel een strafrechtelijk onderzoek loopt ter vaststelling van een verdenking van een terroristisch misdrijf. De bestuurlijke maatregel wordt dan opgelegd zolang er (nog) geen verdenking is die de toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk maakt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat er weliswaar sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf maar politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking van een strafbaar feit.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd op welke wijze de voorgestelde maatregelen preventief en afschrikwekkend werken. Hierop antwoord ik dat ten aanzien van de preventieve werking een onderscheid

dient te worden gemaakt tussen enerzijds de preventieve werking die in algemene zin uitgaat van de voorgestelde wettelijke regeling, en anderzijds de preventieve werking van een in een specifiek geval opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel. In gevallen waarin een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd, dient daaraan de overtuiging ten grondslag te liggen dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. Een maatregel draagt dan bijvoorbeeld bij aan het voorkomen van een aanslag, hoewel garanties daartoe vanzelfsprekend nooit zijn te geven. Is die preventieve werking in een concreet geval niet aanwezig, dan zal ook geen maatregel op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden opgelegd. Dat wordt gewaarborgd door het in de wet opgenomen toepassingscriterium, dat het opleggen van maatregelen slechts mogelijk maakt «indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid».
De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd in hoeverre de Minister van Veiligheid en Justitie bij het vergaren en beoordelen van informatie over de gedragingen van een bepaald individu af zal moeten gaan op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voorts vragen deze leden of deze diensten daarmee niet een vermenging of doorkruising van het werk van het openbaar ministerie veroorzaken. Deze leden antwoord ik dat zowel de opsporingsdiensten als de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de bevoegdheid hebben om door middel van respectievelijk een proces-verbaal en een ambtsbericht de Minister van Veiligheid en Justitie informatie te verstrekken met het oog op het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel. Het is aan de Minister van Veiligheid en Justitie om op grond van de beschikbare informatie een beslissing te nemen omtrent de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden. Indien hij besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel, dient dit besluit te berusten op een deugdelijke motivering, die wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit. De zorgvuldige voorbereiding van een dergelijk besluit vergt altijd maatwerk, waarbij nauw wordt samengewerkt tussen de betrokken landelijke en lokale partijen. Afstemming met het openbaar ministerie is daarbij in het bijzonder aangewezen, ter voorkomen van doorkruising van lopende strafrechtelijke onderzoeken.

Ten aanzien van de door deze leden gestelde vraag over de rol van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in het kader van het toepassen van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap door de Minister van Veiligheid en Justitie verwijs ik naar de voorgaande beantwoording over dat wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd de stelling dat voorliggend wetsvoorstel noodzakelijk is voor de bestrijding van terrorisme nadere te onderbouwen. Meer in het bijzonder hebben deze leden in dit verband gerefereerd aan de onder meer in het nader rapport ingenomen stelling dat dit wetsvoorstel zich niet richt op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar op de bescherming van de nationale veiligheid. De aan het woord zijnde leden vragen of aanvullingen van het strafrechtelijke instrumentarium ter bestrijding van terrorisme van de afgelopen jaren niet tevens het preventief tegengaan van terrorisme tot doel hadden. Hierop antwoord ik dat er inderdaad uitbreidingen hebben plaatsgevonden van de strafrechtelijke mogelijkheden om terrorisme (preventief) tegen te gaan. Daarbij kan worden gedacht aan de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van

terroristische misdrijven van 20 november 2006[9] en de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen[10], waarmee de strafrechtelijke mogelijkheden om in een zo vroeg mogelijk stadium op te kunnen treden dreigende terroristische misdrijven werden verruimd. Het voorkomen van terroristische misdrijven is derhalve zowel een doel achter de strafrechtelijke aanpak van terrorisme, als van het onderhavige wetsvoorstel. De aard van deze bevoegdheden is evenwel wezenlijk verschillend. Het strafrecht richt zich op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In het geval van terroristische misdrijven is al snel tevens de nationale veiligheid in het geding, maar dat is als zodanig geen criterium voor de inzet van het strafrecht. Andersom richt het onderhavige wetsvoorstel zich weliswaar op personen die doorgaans ook uit strafrechtelijk oogpunt interessant zijn, maar is de inzet van de voorgestelde bevoegdheden uitdrukkelijk gekoppeld aan de bedreiging die deze personen vormen voor de nationale veiligheid. Onder meer in reactie op voorgaande vragen van de leden van de SP-fractie en de leden van de PvdA-fractie is opgemerkt dat de toegevoegde waarde van de voorgestelde maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid onder meer schuilt in de situatie dat een strafrechtelijk onderzoek naar een persoon loopt, maar (nog) geen verdenking is vastgesteld die voorlopige hechtenis mogelijk maakt waarmee het gevaar voor de nationale veiligheid kan worden weggenomen.

Deze leden hebben voorts een aantal vragen gesteld omtrent de verhouding tussen de voorgestelde bestuursrechtelijke maatregelen en het strafrecht. Zij hebben gevraagd om welke redenen strafrechtelijke vervolging wegens een terroristisch misdrijf niet mogelijk is, indien de activiteiten wel verband houden met terroristische misdrijven. Ten aanzien van de verhouding tot het strafrecht verwijs ik deze leden in de eerste plaats naar de voorgaande reactie op de hierover door de leden van de SP-fractie gestelde vragen. Het feit dat de activiteiten van iemand *verband* houden met terroristische misdrijven is op zichzelf onvoldoende grond om over te gaan tot vervolging wegens een terroristisch misdrijf, daarvoor is immers een *verdenking* nodig, in de zin van een redelijke verdenking van een strafbaar feit. Een verdenking van een terroristisch misdrijf moet in dit verband worden gezien als een zwaarder criterium dan het criterium dat de activiteiten in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Het is denkbaar dat een strafrechtelijk onderzoek tot vaststelling van een verdenking wegens een terroristisch misdrijf nog loopt, of dat is gebleken dat vervolging (vooralsnog) niet haalbaar is terwijl wel sprake is van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Daarvan kan sprake zijn zo antwoord ik deze leden op hun vraag naar een voorbeeld, indien een persoon zich nadrukkelijk in jihadistische kringen begeeft en daarin omgaat met personen die verdacht worden van of veroordeeld zijn wegens terrorisme, en zich bereid toont voor hen hand- en spandiensten te verrichten. Het zal wellicht enige tijd vergen om te onderzoeken om welke handelingen het in de praktijk gaat, en te bepalen of de persoon in kwestie zich met deze handelingen schuldig maakt aan (deelneming of medeplichtigheid aan) terroristische misdrijven of voorbereidingshandelingen daartoe. Tot die tijd kunnen de voorgestelde vrijheidsbeperkende

[9] Stb. 2006, 580.
[10] Stb. 2009, 245.

maatregelen worden ingezet om – indien aan de wettelijke toepassingscriteria wordt voldaan – het gevaar voor de nationale veiligheid tegen te gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts gevraagd welke garanties worden ingebouwd om te voorkomen dat de bestuursrechtelijke maatregelen zullen worden gebruikt om strafrechtelijke waarborgen of een toets door de strafrechter te omzeilen. Deze leden wijs ik er in de eerste plaats op dat de voorgestelde bestuurlijke maatregelen in de ogen van het kabinet geen alternatief zijn voor strafrechtelijke vervolging, zoals hierboven is overwogen naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie, maar ook omdat een gebiedsverbod, meldplicht, contactverbod of uitreisverbod aanzienlijk beperkter van aard zijn dan de straffen en maatregelen die in het strafrecht kunnen worden toegepast. Waar sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf, zal worden ingezet op vervolging. In die gevallen biedt de toepassing van het strafrecht, door de mogelijkheid van voorlopige hechtenis, maximale bescherming voor de nationale veiligheid. Alleen waar dat niet mogelijk is, maar wel sprake is van een bedreiging van de nationale veiligheid, komt toepassing van bestuurlijke maatregelen in beeld. Op deze *bestuursrechtelijke* maatregelen – hoewel met de nodige waarborgen omkleed – zijn inderdaad geen *strafrechtelijke* waarborgen van toepassing, maar dat is een logisch gevolg van de bestuursrechtelijke aard van de voorgestelde maatregelen en het ontbreken van een punitief karakter.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de toepassing van bestuursrechtelijke maatregelen stopt zodra strafrechtelijke vervolging mogelijk is. Deze leden antwoord ik dat waar vervolging wegens een terroristisch misdrijf mogelijk is, het openbaar ministerie daar ook toe over gaat. Artikel 4, vierde lid, van het wetsvoorstel verzekert dat een maatregel in ieder geval wordt ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Zodra voorlopige hechtenis kan worden toegepast is het gevaar voor de nationale veiligheid dat van een persoon uitgaat is weggenomen en zal de maatregel worden ingetrokken. Deze leden hebben gevraagd of in gevallen waarin een vordering tot toepassing van bijvoorbeeld elektronisch toezicht door de strafrechter wordt afgewezen, dan ook zal worden afgezien van toepassing van onderhavige bestuurlijke maatregelen. Hierop antwoord ik dat de voorgestelde bestuursrechtelijke maatregelen een eigen en van het strafrecht te onderscheiden doel, karakter en bijbehorend wettelijk kader hebben. Dat neemt niet weg dat een dergelijk oordeel van de strafrechter zal worden meegenomen in de afwegingen van de Minister van Veiligheid en Justitie omtrent het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Daarbij speelt uiteraard ook de onderbouwing van het oordeel van de strafrechter een belangrijke rol. Zo is niet ondenkbaar dat bij vrijspraak toch moet worden geconcludeerd dat het gevaar voor de nationale veiligheid niet is geweken. Denkbaar is immers dat, ondanks het feit dat een onderdeel van de delictsomschrijving niet kon worden bewezen, de intenties van de betrokkene duidelijk zijn gericht op het plegen van een terroristisch misdrijf.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de regering het voor de toepassing van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen vereiste verband tussen de betrokkene en (de ondersteuning van) terroristische activiteiten nader uit kan leggen aan de hand van criteria, en geven daarbij de suggestie de begrippen uit het toepassingscriterium in lagere regelgeving nader uit te werken. Deze leden vragen of hierbij niet een evenwicht dient te worden gevonden tussen de mogelijkheden van de overheid om rekening te houden met onvoorziene gebeurtenissen en de

waarborg voor burgers om te kunnen voorzien of hun gedragingen mogelijk strafbaar zijn. Hierop antwoord ik dat een waarborg voor burgers om te kunnen voorzien of hun gedragingen *strafbaar* zijn hier niet aan de orde is. Het voorliggende wetsvoorstel ziet immers niet op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar op de bescherming van de nationale veiligheid middels preventieve, bestuursrechtelijke maatregelen. Niettemin is de voorzienbaarheid van de voorgestelde maatregelen van groot belang. Mijn overtuiging is dat de voorgestelde wettelijke criteria voor burgers voldoende voorzienbaar zijn.[11] Het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: het EHRM) heeft erkend dat het voor de wetgever vrijwel ondoenlijk is om een norm zo precies te formuleren dat deze precies is toegesneden op het desbetreffende geval. Het is daarom onvermijdelijk dat een zekere discretionaire ruimte aan het bestuur wordt gelaten. Het ontbreekt derhalve niet alleen aan de noodzaak om de voorzienbaarheid van het voorliggende wettelijke criterium te vergroten door de criteria nader in te perken, maar het is ook onmogelijk om dat te doen zonder de mogelijkheden in te perken die het wetsvoorstel biedt om de nationale veiligheid te beschermen. Voorgaande redenering geldt evenzeer voor nadere uitwerking bij lagere regelgeving, zoals door deze leden is voorgesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd op welke manier de maatregelen zullen worden gemotiveerd. Deze leden vragen of de motivering concrete informatie moet bevatten over de gedragingen die aanleiding vormen voor de maatregel, mede met het oog op de effectiviteit van de mogelijkheid om in beroep te gaan, een eerlijke rechtsgang en het principe van *equality of arms*. Deze leden stellen dat deze rechten ernstig in gevaar komen indien het bestuur zich zou kunnen beroepen op de vertrouwelijkheid van ambtsberichten. Hierop antwoord ik dat een besluit tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel dient te berusten op een voor de betrokkene kenbare motivering. Uit deze motivering zal onder meer expliciet moeten blijken om welke gedragingen het gaat en waarom deze – in onderling verband beschouwd – hebben geleid tot het oordeel dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Als dit niet uit de motivering kan worden opgemaakt, kan het besluit wegens ontbreken van een deugdelijke onderbouwing, door de rechter worden vernietigd. Bij de behandeling van een beroep tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel is het uitgangspunt – zoals dat in het algemeen geldt in het bestuursprocesrecht – dat de rechter uitspraak doet naar aanleiding van stukken die bij alle procespartijen bekend zijn. Het is evenwel mogelijk dat gewichtige redenen in de weg staan aan het overleggen van bepaalde stukken, of ertoe nopen de kennisname ervan te beperken tot de rechter. Artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht biedt daarom een regeling voor de omgang met geheime informatie in het beroep tegen een besluit. Hiermee wordt belanghebbenden zoveel mogelijk de gelegenheid geboden om een besluit ook door een rechter te laten toetsen aan informatie waarvan de kennisname beperkt dient te blijven. Ook wordt de weigering om stukken te overleggen of de beperking van de kennisname ervan door deze regeling onderworpen aan een beoordeling door de bestuursrechter. Hiermee wordt zowel recht gedaan aan het door de leden van de GroenLinks-fractie terecht aangehaalde belang van effectieve rechtsbescherming, als aan het aan geheimhouding ten grondslag liggende belang van bijvoorbeeld bescherming van bronnen van veiligheidsdiensten.

---

[11] Zie voor uitgebreide uiteenzettingen ook de memorie van toelichting (p. 12 e.v.), het nader rapport (p. 13 e.v.) en de nota naar aanleiding van het verslag (p. 20 e.v.).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of het Unierecht van toepassing is op het opleggen van een uitreisverbod uit het Schengengebied, bij zowel Unieburgers als derdelanders. Hierop antwoord ik dat dit niet in algemene zin voor het gehele Unierecht te zeggen is, maar dat het toepassingsbereik per EU-rechtelijke bepaling moet worden bezien. In beginsel heeft iedere Unieburger het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en daar te verblijven.[12] Als een Unieburger een verbod wordt opgelegd het Schengengebied te verlaten, houdt dat een beperking van dat recht in. Deze Unieburger mag namelijk niet reizen naar de EU-landen die niet tot het Schengengebied behoren.[13] Wat betreft de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie hoe deze beperking zich verdraagt met Richtlijn 2004/38 – nu het een uitreis uit het Schengengebied naar een andere lidstaat betreft – wijst de regering erop dat zulks is toegestaan op grond van artikel 27 van de Richtlijn 2004/38/EG. Het Hof van Justitie heeft in 2011 bevestigd dat «artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG (...) [niet] in de weg [staat] aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken».[14] Aan deze beperking verbindt het Hof wel de voorwaarden dat het moet gaan om (1) het gedrag van de burger dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, (2) de voorgenomen beperkende maatregel geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel, en (3) de maatregel het voorwerp kan zijn van een effectieve rechterlijke toetsing waarin kan worden nagegaan of die maatregel rechtens en feitelijk rechtmatig is naar het recht van de Unie. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting is het uitreisverbod met deze voorwaarden in overeenstemming.[15] Daarnaast vragen deze leden op basis van welke Unierechtelijke regeling de signalering en weigering aan de Schengengrens wordt bewerkstelligd. Hierop antwoord ik dat dat allereerst wordt bewerkstelligd door alle Nederlandse reisdocumenten van rechtswege te laten vervallen, welke daarop in internationale databases als *ongeldig* worden geregistreerd. Met deze reisdocumenten kan niet meer legaal worden gereisd. Bovendien moeten deze documenten worden ingeleverd. Door in plaats daarvan een *vervangende identiteitskaart* te verstrekken wordt kenbaar voor de andere lidstaten dat het recht van betrokkene om het Schengengebied te verlaten is beperkt. Op de vervangende identiteitskaart staat die beperking namelijk expliciet vermeld. Behalve het voorkómen van uitreis, kan dat overigens ook voor de lidstaten die geen onderdeel zijn van het Schengengebied, zoals Groot-Brittannië, reden zijn om betrokkene op grond van hetzelfde artikel 27 van de richtlijn te verhinderen binnen te treden. Voorts wordt betrokkene doorgaans ook als persoon gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem. Ik verwijs u naar hetgeen hierover is vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag[16], de memorie van antwoord[17] en het voorgaande antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de systematische controle van personen aan de Schengengrens.

---

[12] Artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; Artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten; Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

[13] Zoals Bulgarijë, Cyprus, Groot-Brittannië, Ierland, Kroatië en Roemenië.

[14] Hof van Justitie van de EU, Hristo Gaydarov t. Direktor na Glavna direktsia «Ohranitelna politsia», 17 november 2011, zaak C-430/10.

[15] Kamerstukken *II* 2015/16,34 359, nr. 3, blz. 23–28.

[16] Kamerstukken *II* 2015/16,34 359, nr. 6, blz. 10–11.

[17] Kamerstukken *II* 2015/16,34 359, nr. 6, blz. 31–32.

De aan het woord zijnde leden van de GroenLinks-fractie vragen nader toe te lichten waarom niet is gekozen voor een voorafgaande rechterlijke toets bij de voorgestelde ingrijpende maatregelen of onmiddellijke rechterlijke tussenkomst bij de toepassing van bestuurlijke maatregelen. Deze leden stellen dat ook in het huidige bestuursrechtelijke stelsel een preventieve toets mogelijk is, zodat de keuze hiervoor geen afwijking van het bestuursrecht zou hoeven te betekenen. Hierop antwoord ik dat een voorafgaande rechterlijke toets wel degelijk een afwijking zou vormen van het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zoals dat is neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Uitgangspunt is dat bestuursorganen besluiten nemen zonder voorafgaande toets door de bestuursrechter, maar dat achteraf beroep open staat bij de bestuursrechter. Dit geldt ook voor andere ingrijpende overheidsbesluiten, zoals bijvoorbeeld omtrent de beëindiging van verblijfsvergunningen of uitkeringen. De ingrijpendheid van besluiten is dan ook geen reden om te kiezen voor rechterlijke toetsing vooraf. Deze leden wijzen er terecht op dat de ingrijpende aard van de voorgestelde maatregelen noopt tot grote zorgvuldigheid in de toepassing ervan. Middels het overslaan van de bezwaarfase is dan ook voorzien in de mogelijkheid om zo snel mogelijk een rechtelijk oordeel te verkrijgen over een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel. Ook kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening worden gedaan, strekkende tot schorsing van het bestreden besluit tot oplegging van de bestuurlijke maatregel. Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie lijken te menen, is het onderhavige wetsvoorstel dan ook juist op gericht op het mogelijk maken van een rechterlijke toets op zo kort mogelijke termijn.

De leden van de GroenLinks-fractie halen het standpunt uit de memorie van antwoord (p. 19) aan dat het bepalen van de intensiteit van de toetsing door de bestuursrechter aan de rechter zelf is. Deze leden hebben ten aanzien van de toetsing door de rechter aan een aantal verdrags- en richtlijnbepalingen gevraagd of de regering van mening is dat een marginale toets op zijn plaats zou zijn, gelet op het ingrijpende en vrijheidsbeperkende karakter van de maatregelen. Ik antwoord hierop dat de rechter, zoals in het gehele bestuursrecht gebruikelijk is, zelf bepaalt op welke wijze besluiten tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel worden getoetst. In sommige gevallen toetst de rechter terughoudender, indien hij van mening is dat een bepaalde beoordeling naar haar aard in beginsel aan het bestuur toekomt. De rechter beslist uiteindelijk zelf over de indringendheid van zijn toetsing.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd waarom de regering meent dat artikel 6 van het EVRM niet van toepassing is, en stellen dat dat artikel in ieder geval geldt wanneer artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing is. Deze leden wijzen erop dat ook preventieve maatregelen een «criminal charge» kunnen opleveren, bijvoorbeeld als gevolg van de ernst van de opgelegde maatregel. Hierop antwoord ik dat de leden van de GroenLinks-fractie terecht stellen dat artikel 6 van het EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces is vastgelegd, van toepassing is op de voorgestelde bestuurlijke maatregelen. Ten aanzien van dat artikel dient echter een onderscheid te worden gemaakt tussen het gedeelte dat ziet op «het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen» en de extra waarborgen die gelden voor een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld (zoals de onschuldpresumptie). Van het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen is met de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen zonder twijfel sprake. Op grond van artikel 6 van het EVRM kan degene aan wie een maatregel is opgelegd dan ook aanspraak maken op onder meer een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdig gerecht dat bij wet is

ingesteld. Van strafvervolging («criminal charge») is echter geen sprake. Deze leden constateren terecht dat het preventieve oogmerk van de maatregelen nog niet maakt dat geen sprake is van een «criminal charge», en dat ook de ernst van de maatregel daarbij een rol speelt. De argumenten waar de overtuiging van de regering op rust dat in het onderhavige geval geen sprake is van een «criminal charge», zijn reeds uiteengezet op pagina's 22 en 23 van de memorie van toelichting. Daartoe zijn de voorgestelde maatregelen op die plaats getoetst aan daarvoor geldende criteria: (1) classificatie onder nationaal recht, (2) aard van de overtreding, (3) ernst van de opgelegde maatregel en (4) punitief of afschrikwekkend karakter van de maatregel. Voorts stellen de aan het woord zijnde leden dat het ontbreken van een maximum voor de totale duur van de maatregel deze kwetsbaar maakt in relatie tot artikel 6 van het EVRM.

Deze leden vragen of niet geredeneerd zou kunnen worden dat als de duur van een maatregel vele malen wordt verlengd, er kennelijk een zodanig ernstige situatie is ontstaan, dat zou moeten worden overgegaan tot strafvervolging. Hierop antwoord ik dat het wetsvoorstel de duur van de vrijheidsbeperkende maatregelen beperkt tot zes maanden, doch niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. Verlenging van een opgelegde maatregel is uitdrukkelijk geen automatisme. Ten aanzien van de motivering van een bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de duur ervan, gelden bij een verlenging dezelfde vereisten als bij het initiële besluit tot oplegging. Daarbij merk ik op dat de tijd die een maatregel reeds loopt, moet worden meegenomen in de proportionaliteitsafweging. Zolang echter aan deze zware eisen wordt voldaan, en de verlenging dus noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid, is dat op grond van het onderhavige voorstel ook onbeperkt mogelijk. Het ligt evenwel niet in de rede dat iemand jarenlang een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid zonder dat er op enig moment een verdenking van een terroristische misdrijf ontstaat, van dien aard dat het ook mogelijk is de dreiging met toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden (zoals voorlopige hechtenis) het hoofd te bieden. Waar vervolging wegens een terroristisch misdrijf mogelijk is, gaat het openbaar ministerie, zoals ik hierboven al meermaals heb benadrukt, daar ook toe over.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de regering ten behoeve van de evaluatie en ter voorkoming van een onevenredig, discriminerend of stigmatiserend gebruik, het toepassen van de maatregelen zal monitoren. Ook vragen deze leden of de regering bereid is om statistieken over het gebruik (uitgesplitst naar maatregel en type misdrijf) en aangewende rechtsmiddelen (met de uitkomst ervan) te publiceren. Hierop antwoord ik dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is gevraagd de toepassing van de wet te monitoren en de door artikel 12 van het wetsvoorstel voorgeschreven evaluatie uit te voeren. In de monitor en de aansluitende evaluatie zal de vraag beantwoord worden op welke wijze de nieuwe wettelijke bevoegdheden in de praktijk worden toegepast, in welke omstandigheden en met welk gevolg. De gebruikte wettelijke bevoegdheden uit het wetsvoorstel en de ingezette rechtsmiddelen zullen hierbij worden gemonitord en expliciet aan de orde komen in de monitor en de evaluatie. Ook zal aandacht zijn voor mogelijke onbedoelde neveneffecten van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Hierbij zal geen uitsplitsing naar type misdrijf worden opgenomen, daar het wetsvoorstel juist niet ziet op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar strekt tot bescherming van de nationale veiligheid. De jaarlijkse monitor en de uiteindelijke wetsevaluatie zullen worden aangeboden aan de Staten-Generaal.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevaagd hoe de rechter in geval van toepassing van de artikelen 2 en 3 van het onderhavige wetsvoorstel kan toetsen of voldaan is aan het vereiste dat oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Deze leden vragen welke informatie zal kunnen worden ingebracht ter onderbouwing van dat oordeel en of deze informatie toetsbaar is door de rechter. Voorts vragen deze leden of het, met het oog op de toetsbaarheid en de rechtsbescherming, mogelijk is om tot een nadere invulling van dit criterium te komen. Hierop antwoord ik dat de verplichting om een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel vergezeld te doen gaan van een deugdelijke en kenbare motivering zich mede uitstrekt tot de noodzakelijkheid van de opgelegde maatregel met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dat het opleggen van een maatregel in een bepaald geval noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid kan bijvoorbeeld worden ondersteund door informatie betreffende de gedragingen van de betrokkene. Een nadere invulling van het vereiste van noodzakelijkheid met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid is niet noodzakelijk en niet mogelijk. Het huidige toepassingscriterium is naar mijn oordeel voldoende voorzienbaar voor burgers, zoals ik hierboven in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie heb toegelicht, en toepasbaar voor de bestuursrechter. Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat een vrijheidsbeperkende maatregel uitsluitend kan worden opgelegd indien – onverminderd de overige toepassingsvereisten – de nationale veiligheid wordt bedreigd én één van de voorgestelde maatregelen een noodzakelijk en proportioneel middel is om dat gevaar af te wenden. Dit dient de Minister van Veiligheid en Justitie deugdelijk en kenbaar te motiveren in een besluit tot oplegging van een maatregel. Het oordeel van een bestuursrechter dat een deugdelijke motivering ontbreekt kan leiden tot vernietiging van het opleggingsbesluit.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd hoe de in de artikelen 2, 2a en 3 van het wetsvoorstel bedoelde bestuursrechtelijke maatregelen, die genomen kunnen worden zonder voorafgaande rechterlijke toetsing, zich verhouden tot de in artikel 6, tweede lid, van het EVRM vastgelegde onschuldpresumptie. Hierop antwoord ik dat in dat artikel het belangrijke beginsel is neergelegd dat een ieder tegen wie vervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. De gelding van dit beginsel is niet beperkt tot hetgeen ook naar nationaal recht als strafrechtelijke vervolging wordt gekwalificeerd. Het is dan ook niet de bestuursrechtelijke aard van de voorgestelde maatregelen die maakt dat de onschuldpresumptie hier geen rol speelt. Om onder het bereik van dit beginsel te vallen moet echter wel sprake zijn van een *criminal charge* in de zin van een punitieve maatregel. De regering is er, zoals uiteengezet op pagina's 22 en 23 van de memorie van toelichting, van overtuigd dat de voorgestelde preventieve maatregelen geen *criminal charge* opleveren. Vragen van schuld of onschuld spelen daarom geen rol bij het opleggen van maatregelen op grond van onderhavig wetsvoorstel. Het gaat erom of iemand een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, niet of iemand zich schuld heeft gemaakt aan een terroristisch misdrijf.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur